Stabiliteitsprogramma Nederland

April 2015

Ten geleide

Status programma
Een concept van het Stabiliteitsprogramma is voorgelegd aan beide kamers van het parlement. Op 21 april vond een debat plaats in de Tweede Kamer en op 28 april een overleg in de Eerste Kamer, overeenkomstig de wens van beide kamers om zich over het Stabiliteitsprogramma te kunnen uitspreken vóór toezending van deze finale versie aan de Europese Commissie.

Verhouding tot 'two-pack'
Het Stabiliteitsprogramma dient eveneens als Nationaal begrotingsplan voor de middellange termijn. Hiermee voldoet Nederland aan de verplichting zoals uiteengezet in artikel 4 van Verordening 473/2013.

Verhouding tot Nationaal Hervormingsprogramma
De inhoud van het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma vertoont enige overlap, bijvoorbeeld op het gebied van de macro-economische vooruitzichten. Het Stabiliteitsprogramma concentreert zich op macro-economische ontwikkelingen, de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën en het geplande begrotingsbeleid. Het Nationaal Hervormingsprogramma richt zich met name op maatregelen en structurele hervormingen in het kader van de landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland onder het Europees Semester en op de voortgang met betrekking tot de doelstellingen ten aanzien van de Europa-2020-strategie. Waar relevant, en om overlap te voorkomen verwijzen deze documenten op punten naar elkaar.

Gebruikte cijfers
Tenzij anders aangegeven zijn de in deze rapportage gebruikte cijfers voor 2014, 2015 en 2016 gebaseerd op de meest recente economische raming van het CPB, het Centraal Economisch Plan (CEP), publicatie 16 maart 2015. De cijfers voor 2014 ten aanzien van de overheidsfinanciën waarover ook in de aprilnotificatie naar de Europese Commissie wordt gerapporteerd zijn aangepast naar aanleiding van de realisatiecijfers van het CBS van 26 maart. De raming voor de jaren na 2016 (i.c. 2017 en 2018) is een technische extrapolatie mede op basis van de middellangetermijnraming van het CPB uit november 2012 (Regeerakkoord), omdat het CEP geen recentere raming heeft voor deze periode.

Nederlandse versus Engelse versie
In geval van discrepanties tussen de Nederlandse en Engelse versies is de Nederlandse versie leidend.

Inhoud

Inleiding

Dit Stabiliteitsprogramma (SP) presenteert een update van het Nederlandse begrotingsbeleid. Tussen 2012 en 2017 bedraagt de budgettaire consolidatie 51 miljard euro (circa 8 procent bbp) op basis van het Regeerakkoord 2010, Lenteakkoord, Begrotingsakkoord 2012 en het 6-miljardpakket. Deze maatregelen hebben ervoor gezorgd dat Nederland in 2014 uit de buitensporigtekortprocedure van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is ontslagen.

Voor Nederland gelden op dit moment de vereisten voortvloeiend uit de preventieve arm van het SGP. In de preventieve arm moet worden voldaan aan de middellangetermijn-doelstelling (MTO) en de uitgavenregel. Daarnaast heeft Nederland de verplichting om de schuld terug te brengen onder de 60% bbp voortvloeiend uit de schuldregel van het SGP.

Volgens de laatste inzichten verbetert het feitelijk EMU-saldo voor Nederland van -2,3% bbp in 2014 naar -1,8% bbp in 2015 en -1,2% bbp in 2016. De grootte van de daling van het tekort is terug te voeren op diverse factoren. Naast de inspanning die het kabinet met alle consolidatiemaatregelen levert, draagt ook de aantrekkende economische groei bij aan de verbetering van het EMU-saldo. De collectieve uitgaven als percentage van het bbp nemen voor het eerst sinds 2009 duidelijk af, evenals de rente-uitgaven door de lagere rente. Dit resultaat wordt bereikt ondanks een aanzienlijke daling van de gasbaten door lagere productie en lagere gasprijzen.

Het structurele saldo wordt geraamd op -0,2% bbp in 2014 en -0,5% in zowel 2015 als 2016. Daarmee voldoet Nederland in alle drie de jaren aan de middellangetermijndoelstelling (MTO) in de preventieve arm van het SGP. Daarnaast voldoet Nederland op basis van het CEP in zowel 2014, als 2015 en 2016 aan de uitgavenregel van het SGP. Tot slot zet ook de schuld een neerwaarts pad in: de EMU-schuld daalt van 68,8% bbp in 2014 naar 67,8% in 2016. Volgens de huidige inzichten op basis van het CEP voldoet Nederland hiermee ook aan de schuldregel.

Op basis van deze inzichten voldoet Nederland aan alle eisen van het SGP. Nederland blijft volledig gecommitteerd aan de Europese begrotingsafspraken.

Hoofdstuk 1: Algeheel beleidskader en doelstellingen

Het budgettaire beleid van het kabinet wordt ondersteund door maatregelen gericht op het versterken van de structurele economische groei. Voor een overzicht van de voortgang van de hervormingsagenda van het kabinet wordt verwezen naar het Nationaal Hervormingsprogramma. Hierin staat een uitgebreide beschrijving van de maatregelen die het Kabinet neemt in het kader van de landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland onder het Europees Semester en wordt ingegaan op de voortgang met betrekking tot de doelstellingen ten aanzien van de Europa-2020-strategie.

Hoofdstuk 2: Economische vooruitzichten

Het herstel van de Nederlandse economie zet door. In de meest recente raming van het Centraal Planbureau (CPB) groeit de Nederlandse economie met 1,7% in 2015 en met 1,8% in 2016. Naast de bijdrage van de uitvoer is de bijdrage van binnenlandse factoren aan de economische groei positief. De werkloosheid daalt langzaam. Niet alleen de werkgelegenheid groeit, ook het arbeidsaanbod neemt toe.

Inleiding

Dit hoofdstuk beschouwt de macro-economische vooruitzichten voor de Nederlandse economie. Omdat Nederland een kleine en open economie heeft, worden eerst de vooruitzichten van de internationale economie besproken. Daarna bekijkt dit hoofdstuk de vooruitzichten voor de Nederlandse economie en arbeidsmarkt voor de middellange termijn.

Internationale ontwikkelingen en externe aannames

De Nederlandse economie is een kleine open economie en is dus afhankelijk van buitenlandse economische ontwikkelingen. De raming voor de Nederlandse economie is mede gebaseerd op ramingen van de wereldhandel en verschillende technische aannames. De externe omgeving is gunstig, mede door de dalende olieprijs. De mondiale bbp-groei houdt aan: van 3,2% in 2014 naar 3,6% in 2016. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk trekt de groei wat aan. De relevante wereldhandel volgt mede deze aantrekkende groei. De economische groei van de EU-landen is gematigder, maar ondervindt wel een positieve impuls van de dalende olieprijs. Ook in 2015 en 2016 gaat de raming uit van een lagere eurokoers (t.a.v. de dollar) en een lagere olieprijs. De internationale economische ontwikkelingen hebben een positief effect op de groei van de Nederlandse economie.

Tabel 2.1 Externe aannames[1]

	2014	2015	2016
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	0,2	0,0	0,0
Langlopende rente (jaargemiddelde)	1,5	0,5	0,5
USD/EUR-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,3	1,1	1,1
Nominale effectieve wisselkoers*	0,7	-6,3	-0,1
Mondiale bbp-groei	3,2	3,4	3,6
Bbp-groei in de EU	0,9	1,4	1,8
Relevante wereldhandel	2,4	4,3	4,9
Olieprijs (Brent, USD per vat)	99	53	62

* Procentuele mutaties tov een mandje van concurrenten

Economische vooruitzichten

Na twee jaren van krimp in 2012 en 2013 herstelde de Nederlandse economie voorzichtig in 2014 met een groei van 0,8% op jaarbasis. Dit herstel zet door in 2015 en 2016. In de raming bedraagt de economische groei 1,7% in 2015 en 1,8% in 2016. De afgelopen jaren leverde de uitvoer in tegenstelling tot de binnenlandse bestedingen een positieve bijdrage aan de economische groei. In 2015 en 2016 kantelt dat beeld. De binnenlandse bestedingen herstellen en leveren samen met de uitvoer een positieve bijdrage aan de economische groei.

[1] Tabel 8 uit de code of conduct van het SGP

Tabel 2.2 Macro-economische vooruitzichten[2] [3]

	ESA-code	2014 Niveau (€ miljard)	2014 mutatie-tempo	2015 mutatie-tempo	2016 mutatie-tempo
1. Reëel bbp	B1*g	654,5	0,8	1,7	1,8
2. Nominaal bbp (€ miljard)	B1*g	654,5	1,8	2,7	2,7
Componenten van het reële bbp					
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	293,4	0,1	1,5	1,7
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	170,8	-0,1	0,2	0,1
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	119,8	2,3	3,4	3,9
6. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	-0,3	-0,2	0,1	0,1
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	544,5	4,0	4,6	4,8
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	473,6	3,8	4,9	5,3
Bijdragen aan reële bbp-groei					
9. Finale binnenlandse vraag		584,0	0,4	1,3	1,4
10. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	-0,3	-0,2	0,1	0,1
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	70,9	0,5	0,2	0,2

In 2015 en 2016 bedraagt de groei van de uitvoer respectievelijk 4,6% en 4,8%. Dit is een grotere groei dan in 2013 (2,0%) en 2014 (4,0%). Dit is een gevolg van een aantrekkende wereldhandel en een verbetering van de concurrentiepositie. De verbetering van de concurrentiepositie hangt samen met de depreciatie van de euro tegen de dollar (zie tabel 2.1). Zoals eerder gesteld is de Nederlandse economie gevoelig voor wijzigingen in de geraamde wereldhandelsgroei. In hoofdstuk 4 worden de gevolgen van een tegenvallende wereldhandel bekeken.

De geraamde investeringen groeien in lijn met het aantrekkende conjunctuurbeeld met 3,8% in 2015 en 4,5% in 2016. In 2014 was de groei van de investeringen kleiner met 1,5%. Zowel de bedrijfsinvesteringen als de investeringen in woningen nemen toe. De bedrijfsinvesteringen nemen toe door een stijgende bezettingsgraad, stijgend producentenvertrouwen en toenemende winstgevendheid. De investeringsgroei in woningen hangt samen met herstel op de woningmarkt, waarbij vooral het aantal transacties en de doorstroming verbeteren.

De consumptie van huishoudens trekt aan met 1,5% in 2015 en 1,7% in 2016. In 2012 en 2013 kromp de consumptie van huishoudens nog en in 2014 was er sprake van een zeer geringe groei (+0,1%). De lagere inflatie, vooral ten gevolge van een dalende olieprijs, gecombineerd met een nominale beschikbare inkomensstijging resulteert in een toename van de reële inkomens. De hogere reële inkomens leiden tot een groei van de consumptie in 2015 en 2016.

Samengevat volgt de Nederlandse economie een traditioneel herstelpatroon: eerst trekt de uitvoer aan, gevolgd door hogere investeringen. Later gaan ook huishoudens meer consumeren.

Arbeidsmarkt

In 2014 bedraagt de werkloosheid 7,4% van de beroepsbevolking. In 2015 en 2016 daalt de werkloosheid naar 7,0% in 2016 als gevolg van een toename van de werkgelegenheid. De werkgelegenheid (in personen) groeit in 2015 met 0,9% en in 2016 met 1,0%. Deze

[2] Tabel 1a uit de code of conduct van het SGP

[3] Het CBS heeft na uitkomen van het CEP van het CPB nog nieuwe realisaties voor 2014 gepresenteerd voor een aantal macrocijfers, bbp-groei verbeterde o.a. naar 0,9%

werkgelegenheidsgroei wordt gedragen door de marktsector. De werkloosheid daalt gematigd door zowel groei in de beroepsbevolking als groei in de werkgelegenheid. In 2015 en 2016 groeit de beroepsbevolking met 0,9%. In 2014 kromp de beroepsbevolking nog met 0,5%. Met name het arbeidsaanbod van vrouwen en ouderen neemt toe. Beleidsmaatregelen, zoals het verhogen van de AOW-leeftijd, veroorzaken dit mede. Ook trekken minder mensen zich ontmoedigd terug van de arbeidsmarkt door de verbetering van de economische omstandigheden.

Tabel 2.3 Arbeidsmarktontwikkelingen[4]

	ESA-code	2014	2014	2015	2016
		niveau	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo
1. Werkgelegenheid, personen (x 1000)		8678,0	-0,3	0,9	1,0
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren		6933,5	-0,4	0,8	0,9
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)		656,0	7,4	7,2	7,0
4. Arbeidsproductiviteit, personen		75,4	1,0	0,8	0,9
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		94,4	1,2	0,9	1,0
6. Loonsom van werknemers	D.1	329,4	1,6	1,1	3,1
7. Loonsom per werknemer (€)		38,0	2,4	0,5	2,3

[4] Tabel 1c uit de code of conduct van het SGP

Hoofdstuk 3: Begrotingssaldo en overheidsschuld

Onder invloed van gunstige economische ontwikkelingen en eerder genomen tekortreducerende maatregelen verbeteren de Nederlandse overheidsfinanciën de komende jaren. In 2015 komt het EMU-tekort uit op 1,8% bbp en in 2016 daalt het tekort verder tot 1,2% bbp. Daarmee heeft Nederland duurzaam afstand genomen van de buitensporigtekortnorm van 3 procent bbp. In 2015 en 2016 komt het structurele saldo uit op -0,5% bbp, waarmee voldaan wordt aan de middellangetermijndoelstelling (MTO). Tevens voldoet Nederland op basis van het CEP in 2015 en 2016 aan de uitgavenregel. De EMU-schuld bedraagt in 2014 en 2015 68,8% bbp, in 2016 daalt de schuld naar 67,8%. Op basis van de door het CPB geraamde daling van de EMU-schuldquote voldoet Nederland aan de schuldregel. Deze cijfers laten zien dat Nederland een belangrijke stap heeft gezet in de richting van gezonde overheidsfinanciën voor de korte- en middellange termijn.

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsstrategie op het gebied van overheidsfinanciën en geeft een overzicht van de ontwikkelingen van begrotingssaldo en de overheidsschuld op de korte- en middellange termijn.

Beleidsstrategie

Het financieel en sociaaleconomisch beleid van het kabinet rust op drie pijlers: het op orde brengen van de overheidsfinanciën, het veiligstellen van een eerlijke verdeling van de bezuinigingsinspanning en het stimuleren van duurzame groei. Deze strategie is in overeenstemming met de Annual Growth Survey 2015, waarin lidstaten worden opgeroepen om houdbare overheidsfinanciën tot stand te brengen door middel van structurele hervormingen.

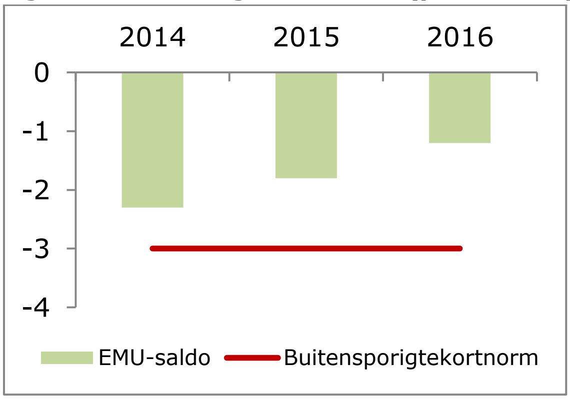
Sinds het begin van de kabinetsperiode zijn omvangrijke pakketten van tekortreducerende maatregelen doorgevoerd. Het budgettaire effect van de beleidspakketten sinds het Regeerakkoord Rutte-Asscher is een ex ante verbetering van het EMU-saldo van 15 miljard euro in 2015 en van 18 miljard euro in 2016. Deze maatregelen zorgen momenteel tezamen met een gunstiger economische ontwikkeling voor een verdere verbetering van de overheidsfinanciën.

Bij de totstandkoming van de begroting voor 2016 is het handhaven van het uitgavenkader het uitgangspunt. De focus hierbij zal liggen op de implementatie van de reeds afgesproken maatregelen die in het regeerakkoord en latere akkoorden zijn gemaakt. Nederland blijft volledig gecommitteerd aan de Europese begrotingsafspraken.

Budgettaire raming voor de korte- en middellange termijn

In 2014 kwam het EMU-saldo uit op een tekort van 2,3 procent bbp. In de komende jaren daalt het tekort verder naar 1,8 procent bbp in 2015 en 1,2 procent bbp in 2016. Het EMU-saldo blijft op basis van deze verwachtingen duurzaam onder de buitensporigtekortnorm van 3 procent bbp. Ten opzichte van het in september 2014 ingediende Draft Budgetary Plan (DBP) valt het saldo voor 2015 positiever uit. Dit is te danken aan iets lager dan voorziene uitgaven en wat hoger dan verwachte inkomsten. De lagere uitgaven doen zich vooral voor bij de rentelasten door een daling van de lange rente. De positievere belasting- en premieontvangsten betreffen met name hogere vpb-ontvangsten als gevolg van hogere bedrijfswinsten. Hier tegenover staan lagere gasbaten dan eerder geraamd door een verlaging van de gasproductie en een lagere gasprijs. Figuur 3.1 geeft de raming van het EMU-saldo weer, alsmede de grens van de buitensporigtekortnorm.

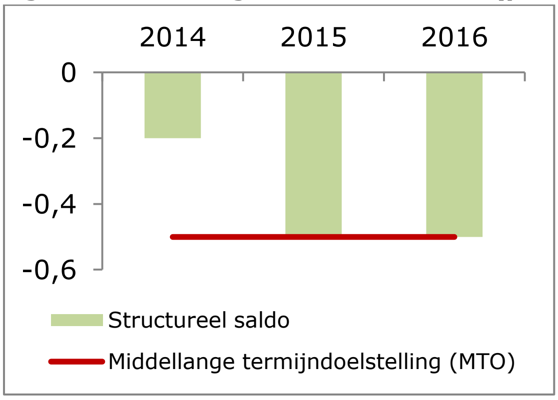
Figuur 3.1 Raming EMU-saldo (procent bbp)



Op middellange termijn richt Nederland zich op een structureel saldo van -0,5 procent en op een beheerste ontwikkeling van de uitgaven. De huidige CEP-ramingen laten zien dat Nederland in 2015 en 2016 met een structureel saldo van -0,5 procent voldoet aan de middellange termijndoelstelling (MTO). In het DBP werd nog gerekend op een structureel saldo voor 2015 van -0,7 procent. De verbetering van het structurele saldo ten opzichte van deze vorige raming is vooral het gevolg van verbetering van het feitelijke EMU-saldo. Figuur 3.2 presenteert de raming van het structureel saldo.

Door bij te dragen aan werkgelegenheid en groeipotentieel kan een belastingstelselherziening op de lange termijn een positief budgettair effect sorteren en bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarmee zou deze hervorming kunnen voldoen aan de eisen die art. 5 Vo. 1466/97 en de Commissiemededeling over flexibiliteit stellen aan gebruikmaking van de structurelehervormingsclausule in het Stabiliteits en Groeipact. Indien als gevolg van de stelselherziening in de eerste jaren een te grote afwijking van de MTO-doelstelling voor het structureel saldo zou resulteren, en de stelselwijziging voldoet aan de eisen die hieraan worden gesteld, zal een beroep worden gedaan op de structurelehervormingsclausule in het Stabiliteits en Groeipact.

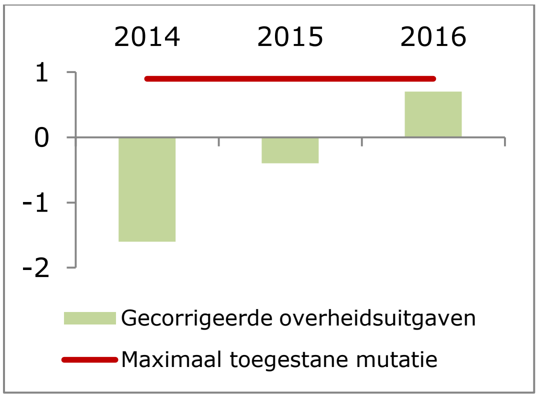
Figuur 3.2 Raming structureel saldo (procent bbp)



Op basis van de huidige CEP-ramingen voldoet Nederland tevens aan de uitgavenregel. Volgens de uitgavenregel mag de procentuele toename van de gecorrigeerde overheidsuitgaven voor Nederland niet hoger zijn dan 0,9 procent per jaar[5]. Voor alle jaren blijft de procentuele verandering van de gecorrigeerde overheidsuitgaven onder deze norm. De gecorrigeerde uitgavenontwikkeling blijft daarmee onder de potentiële groei van de economie. Figuur 3.3 toont de CEP-raming van de gecorrigeerde uitgavenontwikkeling.

[5] De Commissie heeft recentelijk aangekondigd deze *reference rate* op basis van de Lenteraming te willen updaten. Nederland kiest in dit Stabiliteitsprogramma voor berekening van de uitgavenregel op basis van de huidige reference rate.

Figuur 3.3 Raming gecorrigeerde overheidsuitgaven (procentuele verandering)



Overheidsschuld

Tabel 3.1 geeft de hoogte en ontwikkeling van de overheidsschuld weer. In 2014 bedraagt de schuld 451 mld. euro, dat komt overeen met een schuldquote van 68,8 procent bbp. In 2015 blijft de EMU-schuldquote gelijk en in 2016 daalt de schuldquote naar 67,8 procent bbp. De daling van de EMU-schuldquote is deels het gevolg van de verbetering van het primaire saldo en lagere rente-uitgaven. Ook daalt de schuldquote als gevolg van een sneller groeiende economie: een hogere groei van het nominale bbp zorgt ervoor dat de schuld uitgedrukt als percentage van het bbp afneemt (noemer-effect).). Tot slot is de schuld in 2014 ten opzichte van Miljoenennota 2015 gedaald door de afwikkeling van financiële transacties gerelateerd aan de financiële crisis. Dit betreft de afwikkeling van de Illiquid Asset Back-up Facility (IABF), de aflossing van ING en de verkoop van de resterende vordering op Landsbanki/Icesave. Op basis van de door het CPB geraamde daling van de EMU-schuldquote voldoet Nederland aan de schuldregel.

Nederland voldoet hiermee, op basis van de huidige ramingen van het CPB, aan beide pilaren van de preventieve arm van het SGP (MTO en uitgavenregel) en voldoet daarnaast aan de schuldregel.

Tabel 3.1 Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid [6]

in procenten bbp	ESA Code	**2014**	**2015**	**2016**
1. Bruto schuld		68,8	68,8	67,8
2. Mutatie in bruto schuldquote		0,2	-0,0	-1,0
3. Primair saldo		-0,8	-0,5	0,1
4. Rentelasten	EDP D.41	1,4	1,3	1,2
5. Stock/flow-aanpassing		-2,1	-1,8	-2,1
waarvan:				
- Kastransverschillen		0,3	0,0	0,2
- Netto toename van financiële activa		-1,0	-0,1	-0,5
waarvan:				
- Opbrengsten uit privatiseringen		..	..	..
Noemereffect		-1,3	-1,8	-1,8

[6] Tabel 4 uit de code of conduct van het SGP

Hoofdstuk 4: Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie

Vergeleken met het Stabiliteitsprogramma uit april 2014 zijn de ramingen van enkele macro-economische kernvariabelen in positieve zin bijgesteld. De economie groeit iets harder en het overheidstekort en de EMU-schuld lopen sneller terug dan verondersteld in april 2014. De ontwikkeling van deze variabelen zijn uiteraard gevoelig voor economische schokken, onder andere in de wereldhandel en aandelenkoersen.

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe enkele macro-economische kernvariabelen verschillen ten opzichte van de vorige actualisatie van het Stabiliteitsprogramma (april 2014). Vervolgens wordt geanalyseerd hoe deze variabelen zich ontwikkelen onder alternatieve scenario's.

Vergelijking met Stabiliteitsprogramma april 2014

Tabel 4.1 laat zien hoe de huidige ramingen van bbp-groei, het EMU-saldo en de EMU-schuld afwijken ten opzichte van de ramingen in het vorige Stabiliteitsprogramma. De huidige ramingen voor bbp-groei geven aan dat de economie in 2015 en 2016 iets sneller groeit dan eerder verondersteld. Het EMU-saldo en vooral de EMU-schuld zijn voor de periode 2014-2016 verbeterd ten opzichte van de cijfers in het vorige Stabiliteitsprogramma. Deze verbetering is voor een groot deel te verklaren door de revisie van de nationale rekeningen in de zomer van 2014. Door de implementatie van ESA2010 en herziening van statistische bronnen heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek het bbp van Nederland opwaarts bijgesteld. Dit heeft een noemereffect op de EMU-schuld en het EMU-saldo. De EMU-schuld als percentage van het bbp komt door dit noemereffect na revisie tussen de 4 à 5 procentpunten lager uit. Het effect van de revisie op het EMU-saldo verschilt per jaar. Het EMU-saldo verandert namelijk niet alleen door de verhoging van het bbp, maar ook door een definitiewijziging waardoor renteswaps niet meer meetellen. Deze definitiewijziging heeft geen effect op het EMU-saldo in 2014 en een negatief effect van 0,2 procent bbp op het EMU-saldo in 2015.

Tabel 4.1. Afwijking tov Stabiliteitsprogramma 2014[7]

in procenten bbp	ESA Code	**2014**	**2015**	**2016**
Reële bbp-groei				
Actualisatie april '14		0,8	1,2	1,6
Huidige actualisatie		0,8	1,7	1,8
Verschil		0	0,5	0,2
EMU-saldo	EDP B.9			
Actualisatie april '14		-2,9	-2,1	-1,9
Huidige actualisatie		-2,3	-1,8	-1,2
Verschil		0,6	0,3	0,7
EMU-schuld				
Actualisatie april '14		74,6	74,7	74,1
Huidige actualisatie		68,8	68,8	67,8
Verschil		-5,8	-5,9	-6,3

Alternatieve scenario's en risico's

Een schok in de relevante wereldhandel of een onverwachte daling van de aandelenkoersen heeft direct effect op de Nederlandse economie. Deze gevoeligheidsanalyse laat zien hoe de economie zich zou kunnen ontwikkelen ten opzichte van het basisscenario indien één van deze scenario's zich

[7] Tabel 6 uit de code of conduct van het SGP

voltrekt. Beide scenario's gaan uit van een verandering van de variabelen begin 2015 en presenteren vervolgens de effecten daarvan voor de periode 2015-2016. De scenario's zijn door het Ministerie van Financiën opgestelde ramingen, op basis van de meest recente versie van SAFFIER (het door het CPB gehanteerde model voor korte-termijnprojecties, middellange-termijnscenario's en analyses van Regeerakkoorden en beleidsopties).[8]

Scenario 1: Vertraging herstel wereldeconomie en wereldhandel

Het mondiale conjuncturele herstel en de wereldhandel kunnen zwakker uitvallen dan verwacht als gevolg van onder andere langzamer herstel van consumenten- en producentenvertrouwen, de effecten van het afbouwen van accommoderende monetaire beleid in de VS, mogelijke nieuwe onrust in de Europese Unie en een groeivertraging in opkomende economieën. Tabel 4.2 laat de effecten zien van een eenmalige en permanente daling van de relevante wereldhandel met 1% aan het begin van 2015. De lagere wereldhandel drukt de Nederlandse export en daarmee de productie in de marktsector. Op korte termijn nemen ook de bedrijfsinvesteringen af en stijgt de werkloosheid licht. Lagere btw-opbrengsten, in combinatie met stijgende werkloosheidsuitgaven leiden in dit scenario tot een verslechtering van het EMU-saldo. In dit scenario verslechtert het EMU-saldo met 0,1% bbp in 2015 en met 0,2% bbp in 2016.

Tabel 4.2 - Alternatief scenario 1: daling van de wereldhandel van 1% (afwijkingen in %)

	Afwijking van basisscenario 2015	**Afwijking van basisscenario 2016**	**Cumulatieve afwijking van basisscenario (2015-2016)**
Volume bbp	-0,2	-0,1	-0,3
Particuliere consumptie	0,0	-0,2	-0,2
Investeringen bedrijven, exclusief woningen	-1,1	0,1	-1,0
Uitvoer goederen, exclusief energie	-0,9	0,1	-0,8
Consumentenprijsindex (cpi)	0,0	-0,1	-0,1
Werkloosheidspercentage (% beroepsbevolking)	0,1	0,2	0,2
EMU-saldo (% bbp)	-0,1	-0,2	-0,2

Scenario 2: Een daling van de aandelenkoersen met 20%

Een daling van consumenten- en producentenvertrouwen kan zorgen voor een neerwaartse schok van de aandelenkoersen. Tabel 4.3 presenteert een scenario waarbij de koersen van de aandelen die in het bezit zijn van huishoudens permanent 20% lager uitkomen dan in het basisscenario. Het gaat hier om het aandelenvermogen van huishoudens. Zo is in dit scenario bijvoorbeeld geen rekening gehouden met een negatief effect op het vermogen van pensioenfondsen en de mogelijkheid dat daarmee de pensioenpremies verhoogd kunnen worden. De lagere aandelenkoersen leiden op korte termijn tot een lager niveau van het aandelenvermogen van huishoudens. Dit heeft een neerwaarts effect op de consumptie van huishoudens via dit negatief vermogenseffect. Daarnaast lopen de investeringen van bedrijven terug en komt het bbp lager uit dan in het basisscenario. In dit scenario is het effect op het EMU-saldo in 2015 nihil, terwijl het EMU-saldo in 2016 verslechtert met 0,1%.

[8] Zie ook: CPB, 2011, Varianten SAFFIER II, achtergronddocument bij SAFFIER II (CPB-document 217)

Tabel 4.3 - Alternatief scenario 2: daling van de aandelenkoersen met 20% (afwijkingen in %)

	Afwijking van basisscenario 2015	**Afwijking van basisscenario 2016**	**Cumulatieve afwijking van basisscenario (2015-2016)**
Volume bbp	0,0	-0,1	-0,1
Particuliere consumptie	-0,1	-0,1	-0,2
Investeringen bedrijven, exclusief woningen	-0,1	-0,2	-0,3
Uitvoer goederen, exclusief energie	0,0	0,0	0,0
Consumentenprijsindex (cpi)	0,0	0,0	0,0
Werkloosheidspercentage (% beroepsbevolking)	0,0	0,0	0,0
EMU-saldo (% bbp)	0,0	-0,1	-0,1

Hoofdstuk 5: Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Afgelopen jaren zijn er verscheidene maatregelen genomen om de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Vorig jaar heeft het CPB een nieuwe houdbaarheidsstudie uitgebracht.[9] Volgens deze studie kent Nederland een positief houdbaarheidssaldo van 0,4 procent bbp, een forse verbetering ten opzichte van vorige houdbaarheidsstudies. Dit is het gevolg van verschillende hervormingen op het gebied van onder andere pensioenen en zorg. Wel blijkt het houdbaarheidsoverschot gevoelig te zijn voor aannames, vooral rond de zorguitgaven. Sinds het jaar 2013 daalt het uitstaande risico van de voorwaardelijke verplichtingen van de overheid.

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een toelichting op de berekening van het houdbaarheidssaldo en op de ramingen tot 2060. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de voorwaardelijke verplichtingen van de Nederlandse overheid.

Het houdbaarheidssaldo

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt beoordeeld aan de hand van het houdbaarheidssaldo. Overheidsfinanciën zijn houdbaar als de toekomstige belastingopbrengsten voldoende zijn om de toekomstige uitgaven en de rente op de huidige uitstaande overheidsschuld te dekken. Voor onhoudbare overheidsfinanciën geldt namelijk dat de staatsschuld blijft oplopen en op de lange termijn uit de hand loopt. Houdbare overheidsfinanciën betekenen dus op z'n minst een stabilisering van de staatsschuld als percentage van het bbp op de lange termijn.

Bij de berekening van het houdbaarheidssaldo worden 'constante arrangementen' aangenomen. Dit begrip houdt in dat de toekomstige generaties in dezelfde mate van overheidsvoorzieningen profiteren als de huidige generaties. De definitie van het profijt is dat de uitgaven aan collectieve voorzieningen (bijvoorbeeld aan zorg) in verhouding tot het inkomen gelijk zijn voor de verschillende generaties. Constante arrangementen zijn dus niet hetzelfde als ongewijzigd beleid. Zo zou ongewijzigd beleid betekenen dat op de lange termijn iedereen in het hoogste belastingtarief zou vallen. Bij constante arrangementen blijft de belastingdruk echter gelijk. De houdbaarheidsstudie veronderstelt constante arrangementen en bevat dus geen 'voorspelling' van het meest realistische scenario voor de ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

De ontwikkeling van de demografische opbouw heeft een invloed van de arrangementen op de collectieve uitgaven. Tabel 5.1 toont dat het aandeel van 65-plussers ten opzichte van de gehele bevolking in de periode tot 2040 toeneemt en dat de arbeidsparticipatie van 15- tot 64-jarigen in de periode tot 2060 zal stijgen. De arbeidsparticipatie zal ook stijgen voor 64- tot 75-jarigen als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd. Tabel 6.1 toont ook dat vergrijzinggevoelige collectieve uitgaven, zoals de zorg of AOW, zullen toenemen in verhouding tot het bbp. Dit is inclusief de hervormingen op het gebied van AOW en de zorg. Zonder deze hervormingen zouden deze collectieve uitgaven nog harder stijgen.

Doorrekeningen met deze aannames leidt tot een positief houdbaarheidssaldo van 0,4% bbp. Het houdbaarheidsoverschot van deze recentste studie is een grote verbetering in vergelijking met de vorige houdbaarheidsstudie van het CPB. In de vorige houdbaarheidsstudie uit 2010 raamde het CPB het houdbaarheidstekort nog op 4,5% bbp.[10] De verbetering van het houdbaarheidssaldo komt voor een groot deel voort uit hervormingen op het gebied van de AOW en de zorg.

Het positieve houdbaarheidssaldo verschilt met de meest recente raming van de Europese Commissie uit 2012. De Commissie raamde een houdbaarheidstekort van -5,9% bbp. Dit is een

[9] CPB, 2014, Minder zorg om vergrijzing, CPB Boek 12
[10] CPB, 2010, Vergrijzing verdeeld, CPB Bijzondere Publicatie 86

substantieel verschil met het nu door het CPB gevonden houdbaarheidsoverschot. Reden hiervoor is onder andere dat de cijfers van de Europese Commissie verouderd zijn. De Commissie komt later dit jaar met een nieuwe houdbaarheidsstudie. Dan kan een betere vergelijking gemaakt worden.

De berekening van het houdbaarheidssaldo is afhankelijk van aannames. Om gevoel te krijgen voor de invloed van de verschillende aannames rekent het CPB in de recentste vergrijzingstudie gevoeligheidsanalyses door. In een van de scenario's groeien de zorgkosten 1%-punt sneller per jaar dan in het referentiescenario. Deze snellere zorguitgavengroei leidt tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo. Het houdbaarheidssaldo verslechtert met 5,6% bbp als gevolg van deze aanname en toont de gevoeligheid voor de aannames en het belang van de zorguitgavenontwikkeling voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Een levensverwachtingstijging van twee jaar heeft een kleiner effect op het houdbaarheidssaldo: -0,3%. Dit beperkte effect op het houdbaarheidssaldo is een gevolg van de koppeling van de AOW aan de levensverwachting.

Tabel 5.1 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën (basispad volgens het CPB) [11]

in procenten bbp[12]	**2010**	**2020**	**2030**	**2040**	**2050**	**2060**
Totale uitgaven	48,2%	45,4%	47,0%	48,2%	47,5%	46,9%
waarvan:						
Leeftijdsgerelateerde uitgaven	20,8%	22,2%	23,8%	25,7%	25,3%	25,2%
Pensioenuitgaven	6,2%	7,0%	7,4%	8,1%	7,7%	7,5%
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7%	12,9%	12,9%	13,6%	13,2%	13,1%
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5%	5,1%	5,7%	6,4%	5,9%	5,6%
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7%	1,9%	1,7%	1,7%	1,8%	1,9%
Gezondheidszorg (cure)	5,9%	7,9%	8,6%	9,2%	9,1%	9,0%
Langdurige zorg (care)	3,5%	2,3%	2,7%	3,3%	3,6%	3,8%
Onderwijsuitgaven	5,1%	5,0%	5,0%	5,1%	5,0%	4,9%
Overige leeftijdsgerelateerde uitgaven	0	0	0	0	0	0
Rente uitgaven	1,8%	1,7%	2,7%	2,2%	1,8%	1,3%
Totale inkomsten	43,2%	44,7%	46,5%	47,8%	47,6%	47,4%
waarvan: inkomen uit bezit	2,7%	1,7%	0,6%	0,4%	0,3%	0,3%
waarvan: pensioenbijdragen (of sociale premies)	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%
Reserves pensioenfondsen	138,8%	175,9%	187,6%	183,8%	171,0%	163,7%
Hervorming van het pensioensysteem						
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	4,8%	5,5%	6,9%	7,7%	6,7%	6,1%
Aannames						
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5%	0,8%	1,3%	1,4%	1,4%	1,5%
Reële bbp-groei	1,0%	1,5%	1,0%	1,5%	1,7%	1,5%
Participatiegraad (mannen) (15-64)	83,7%	85,5%	86,5%	87,3%	87,5%	87,8%
Participatiegraad (vrouwen) (15-64)	72,7%	76,0%	76,9%	78,1%	78,3%	78,6%
Totale participatiegraad (15-64)	78,2%	80,7%	81,7%	82,6%	82,9%	83,2%
Werkloosheidsgraad (20-64)	5,1%	6,7%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%
Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking	16,2%	20,8%	25,0%	27,3%	27,0%	27,2%

[11] Tabel 7 uit de code of conduct van het SGP

[12] De getallen zijn uitgedrukt in procenten bbp, hierbij wordt rekening gehouden met de revisie van de Nationale Rekeningen (ESA2010)

Voorwaardelijke verplichtingen

Het beleid voor met name nationale garanties is vastgelegd in de begrotingsregels en in het garantiekader. Op basis van de begrotingsregels geldt een "nee-tenzij"-beleid ten aanzien van risicoregelingen. Hoewel nieuwe risicoregelingen soms noodzakelijk zijn, wil het Nederlandse kabinet zoveel mogelijk terughoudendheid betrachten. Het kabinet vindt het van belang om niet alleen naar nieuwe regelingen te kijken, maar ook ten aanzien van (verruimingen in) bestaande regelingen terughoudend te zijn. De controle aan de poort heeft concreet vorm gekregen in het Toetsingskader Risicoregelingen[13]. De drie kernelementen van het toetsingskader zijn:

- Reden overheidsingrijpen en instrumentkeuze, ofwel nut en noodzaak;
- Beheersing van risico's, zowel vooraf als achteraf (governance);
- Beprijzen van het risico en zowel uitvoeringskosten als kosten uit schades.

Het *garantiekader* is als volgt samen te vatten[14]:
- Voor garanties en leningen is het 'nee, tenzij'-beleid van kracht.
- Voor alle regelingen geldt in principe een horizonbepaling.
- Het toetsingskader risicoregelingen wordt altijd naar het parlement verzonden.
- Bij nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zal er een versobering van (andere) risicoregelingen moeten plaatsvinden.
- Er komt een regel voor de afbouw van niet-gebruikte plafonds.
- Versobering van regelingen wordt bezien.
- Voor grote en complexe risico's zal een *second opinion* gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risicobeheersing en premiestelling.

In de periode 2008-2012 is de hoeveelheid overheidsgaranties sterk toegenomen. De belangrijkste verklaring hiervoor is de financiële crisis en economische tegenwind. Ondanks dat normaal gesproken terughoudendheid wordt betracht bij het aangaan van garanties, zag de overheid zich genoodzaakt om maatregelen te nemen tegen grote systeemrisico's, zowel binnenlands als in de eurozone. In het jaar 2013 is voor het eerst weer een daling te zien in het uitstaande risico van voorwaardelijke verplichtingen. Dit is onder andere het gevolg van de verlaging van het plafond van de garantie die de Nederlandse overheid heeft afgegeven aan het tijdelijke noodfonds EFSF. In 2014 heeft deze daling zich doorgezet. Het aantal uitstaande garanties daalde van 214 miljard euro in 2013 (33,3% bbp) naar 197 miljard euro in 2014 (30,1% bpp). In het afgelopen jaar heeft een versoberingsactie plaats gevonden waarbij alle bestaande regelingen kritisch tegen het licht zijn gehouden. Dit heeft onder andere geleid tot het aanpassen van risicopremies, het vormen van buffers en de afbouw van uitstaande risico's c.q. het verlagen van garantieplafonds.

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de uitstaande garanties in 2014 met de stand ultimo 2014. Alle garantieregelingen boven 1 miljard euro zijn apart weergegeven in de tabel. In de tabel is tevens een onderscheid gemaakt in garanties die zijn aangegaan in het kader van internationale afspraken en nationale garanties. Ongeveer drie kwart van de uitstaande garanties is tot stand gekomen in het kader van internationale afspraken.

[13] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/regelingen/2012/03/05/toetsingskader-risicoregelingen.html
[14] Voor een totaaloverzicht zie: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/09/17/rapport-commissie-risicoregelingen-en-kabinetsreactie.html

Tabel 5.2 Voorwaardelijke verplichtingen* [15]

in miljarden euro	**2014**
Totaal garanties	**197,1**
Waarvan o.a.	
Internationale garanties	**152,9**
European Financial Stability Facility (EFSF)	49,6
DNB-deelneming in kapitaal IMF	47,2
European Stability Mechanism (ESM)	35,4
European Investment Bank (EIB)	9,9
Wereldbank	3,9
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	2,8
Kredieten EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2,3
Garanties Regionale ontwikkelingsbanken	1,8
Nationale garanties	**38,6**
WAKO (kernongevallen)	14,0
Exportkredietverzekering (EKV)	13,4
DNB winstafdracht	5,7
Garantie SNS	3,6
Borgstelling MKB (BMKB)	1,9

*Alle garantieregelingen met een uitstaand risico groter dan 1 mld. euro zijn opgenomen. Dit overzicht is gemaakt door het Ministerie van Financiën en presenteert de stand ultimo 2014.

Naast garanties kent Nederland ook zogenaamde achterborgstellingen. Het gaat om een totaal bedrag van ongeveer 270 miljard euro in 2014. Het risico dat de overheid loopt bij achterborgstellingen verschilt echter wezenlijk van het risico dat de overheid loopt bij directe garanties. Hiervoor zijn meerdere redenen. Ten eerste wordt in het geval van een achterborgstelling de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door de overheid, maar door een daarvoor aangewezen waarborgfonds. Bij een achterborgstelling staat de overheid dus indirect garant. Ten tweede bestaat de zekerheid van achterborgstellingen uit meerdere lagen die het risico voor de overheid significant beperken. De overheid wordt pas aangesproken wanneer het waarborgfonds niet aan haar verplichtingen kan voldoen. Het vermogen van het fonds zelf vormt daarin de eerste laag. Daarna is er de verplichting voor deelnemers om het fonds financieel bij te staan als het vermogen onder een bepaald niveau daalt, het obligo. Pas in een uiterst geval kan het fonds een beroep op de overheid. Een fonds krijgt dan een renteloze lening van de rijksoverheid, soms samen met decentrale overheden. Deze lening dient weer te worden terugbetaald, waarmee de impact dus van tijdelijk aard is.

[15] Tabel 7a uit de code of conduct van het SGP

Hoofdstuk 6: Kwaliteit van de overheidsfinanciën

Onderdeel van het bevorderen van de kwaliteit van de overheidsfinanciën is het uitvoeren van evaluatieonderzoek. Het uitvoeren van evaluaties wordt op verschillende manieren gedaan. Ex-ante wordt door middel van bijvoorbeeld Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses (MKBA's) bij grote overheidsprojecten vooraf een rekensom over de voor- en nadelen gemaakt. Ex-post wordt dit aan de uitgavenkant onder andere gedaan door het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's). Aan de inkomstenkant worden alle belastinguitgaven periodiek geëvalueerd en getoetst op doelmatigheid en doeltreffendheid. Voor nieuwe belastinguitgaven moet een toetsingskader worden ingevuld. Dit zorgt zowel aan de uitgaven als aan de inkomstenkant van de Rijksbegroting voor borging van de kwaliteit van de overheidsfinanciën en de verantwoording richting het parlement.

Inleiding

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de ex-post evaluatie instrumenten aan de uitgavenzijde van de overheidsbegroting. Daarna wordt beschreven welke middelen aan de inkomstenzijde de kwaliteit borgen.

Uitgavenzijde

Hoewel de overheidsuitgaven naar verwachting als percentage van het bruto binnenlands product de komende jaren licht dalen, bedragen deze nog altijd rond de 45% van de Nederlandse economie. In euro's gaat het om ruim 300 miljard in 2014. Het is essentieel om te blijven onderzoeken of de middelen op een goede manier besteed worden. Goede besteding impliceert een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen. Beleid is doeltreffend als het beoogde doel wordt bereikt. Doelmatigheid gaat over de vraag of het doel tegen de laagst mogelijke kosten en met minimale neveneffecten is behaald. Beleidsdoorlichtingen en Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO) zijn de primaire instrumenten aan de uitgavenzijde om ex-post de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen en op basis waarvan verbeteringen aangebracht kunnen worden.

Beleidsdoorlichtingen

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek van verschillende evaluaties op instrumentniveau. Ze leiden tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Als onderdeel van Verantwoord Begroten zijn beleidsdoorlichtingen het primaire instrument om verantwoording aan het parlement af te leggen over het beleid en de uitgaven onder de verschillende begrotingsartikelen. Vakministers zijn zelf verantwoordelijk voor het periodiek evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid, de minister van Financiën is stelselverantwoordelijk voor de beleidsdoorlichtingen. In 2014 is meer aandacht besteed aan het tijdig opleveren van beleidsdoorlichtingen. Het resultaat over 2014 is een verbetering ten opzichte van 2013 in termen van tijdigheid. In de begroting 2014 zijn 27 beleidsdoorlichtingen aangekondigd (2013: 21) en zijn er 17 aan de Tweede Kamer gezonden (2013: 9). In totaal zijn er in 2014 25 beleidsdoorlichtingen opgeleverd. Acht beleidsdoorlichtingen die in 2014 aan de Tweede kamer zijn toegestuurd zijn vertraagd uit voorgaande jaren. De doelstelling voor de komende jaren is om deze positieve ontwikkeling voort te zetten en als Kabinet te blijven onderzoeken hoe de kwaliteit van de overheidsuitgaven maximaal bevorderd kan worden.

Ontwikkelingen op het gebied van beleidsdoorlichtingen

Het instrument beleidsdoorlichting is aan verandering onderhevig. Sinds dit instrument in het stabiliteitsprogramma van 2013 is beschreven, zijn er meerdere verbeteringen aangebracht. Ten eerste is in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) een aantal wijzigingen opgenomen om het instrument beleidsdoorlichting verder te versterken. De herziene RPE is inmiddels gepubliceerd

en is op 1 januari 2015 in werking getreden. Vanaf dat moment moet een beleidsdoorlichting ook een analyse bevatten van beleidsopties indien er 20% minder middelen beschikbaar geweest zouden zijn. Bij beleidsdoorlichtingen dient in het vervolg ook de vraag te worden beantwoord hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder kunnen worden verbeterd. Ten tweede heb is aan de Tweede Kamer toegezegd dat deze vooraf wordt betrokken bij de opzet en vraagstelling van een beleidsdoorlichting. Daarnaast is er vanaf 2015 een opleiding 'Beleid en geld' bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering waar het evalueren van beleid een belangrijk onderdeel van is.

Interdepartementale Beleidsonderzoeken

Elk jaar stelt het Kabinet een aantal interdepartementale beleidsonderzoeken in. Onder leiding van een onafhankelijke voorzitter doet een werkgroep onderzoek naar een breed terrein om besparingen en/of een efficiëntere besteding van overheidsmiddelen te bereiken. Dit wordt uitgewerkt in varianten, waarbij voorstellen gedaan worden het bestaande te verbeteren door beleidsalternatieven. Doordat het rapport wordt geschreven door een werkgroep van hoge ambtenaren, kunnen politiek gevoelige onderwerpen bespreekbaar gemaakt worden. Het eindrapport wordt, door het Kabinet voorzien van een reactie, aangeboden aan de Tweede Kamer.

Elk jaar vinden tussen de drie en vijf IBO's plaats en de resultaten zijn veelvuldig in de verkiezingsprogramma's van politieke partijen terug te vinden. Dit maakt het een waardevol instrument om beleid te beoordelen en te verbeteren. In de lopende IBO ronde wordt gekeken naar het Nederlandse pensioenstelsel, de positie van zelfstandigen zonder personeel op de arbeidsmarkt, de werking van de nationale politie, het onderhoud en inkoopproces van Defensie en effectieve leerroutes in het funderend (primair + voortgezet) onderwijs. De meeste rapporten worden rond de zomer aan de Kamer gezonden.

Inkomstenzijde

In 2012 en 2013 heeft de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (Commissie Van Dijkhuizen) een aantal voorstellen gedaan om tot een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel te komen. Het betrof voorstellen voor de herziening van het belastingstelsel op het gebied van de inkomstenbelasting, toeslagen en een verschuiving van de loon-/inkomstenbelasting naar indirecte belastingen.

Op dit moment werkt het kabinet aan een voorstel om het belastingstelsel te herzien. Het huidige belastingstelsel werkt meer verstorend dan nodig en dit kost banen en economische groei. Het kabinet wil met een stelselherziening de werkgelegenheid bevorderen. Het nieuwe belastingstelsel moet meer activerend zijn, waarin gaan werken en meer gaan werken lonender zijn, waarin groei en doorgroei vanzelfsprekender wordt voor ondernemers, en waarin het vestigingsklimaat ook in de toekomst voor nieuwe banen blijft zorgen. Het kabinet zal in aanloop naar de begroting 2016 met uitgewerkte voorstellen komen.

Hoofdstuk 7: Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën

Inleiding

Een belangrijk doel van het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (VSCB) is het versterken van begrotingsdiscipline, onder andere door op lidstaatniveau het 'eigenaarschap' van de Europese afspraken te vergroten. In de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof) zijn daarom, conform Europese afspraken, de Europese begrotingsdoelstellingen op nationaal niveau wettelijk verankerd. Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de wet Hof en gaat uitgebreid in op de vormgeving van het onafhankelijke begrotingstoezicht in Nederland, waarbij het Centraal Planbureau (CPB) en de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS[16]) een belangrijke rol hebben.

Wet Hof

De kern van de wet Hof is de verankering van Europese begrotingsafspraken en de bepaling dat het Rijk en de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) een gelijkwaardige inspanning moeten leveren aan het voldoen aan deze afspraken. Voor het Rijk geldt aanvullend dat de belangrijkste uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid een wettelijke verankering hebben gekregen met de Wet Hof.

De nationale verankering van de Europese begrotingsafspraken is vastgelegd in artikel 2, derde lid van de Wet Hof, waarmee gesteld wordt dat het trendmatig begrotingsbeleid geschiedt binnen de lijnen van de Europese begrotingsafspraken. Het gaat hierbij zowel om de eisen in de correctieve arm als de preventieve arm van het SGP. Naast de Europese afspraken zijn de uitgangspunten van het Nederlands trendmatig begrotingsbeleid vastgelegd in de Wet Hof. De wet verplicht Nederland om voldoende aanvullende maatregelen te nemen wanneer de Raad aangeeft dat het begrotingsbeleid van Nederland niet leidt tot adequate naleving van de Europese begrotingsregels.

Versterking begrotingsdiscipline door onafhankelijk toezicht

Onderdeel van de Europese afspraken is dat een lidstaat moet beschikken over een onafhankelijke instantie die belast is met het toezicht op de naleving van begrotingsregels (vastgelegd in artikel 5, verordening 473/2013).

De RvS is aangewezen als instantie belast met het onafhankelijke toezicht op de begroting conform de eisen zoals gesteld in artikel 5, verordening 473/2013. De RvS heeft een sterke onafhankelijke positie. Aansluitend op de bestaande praktijk waarbij de RvS al meer dan 100 jaar advies geeft over de Miljoenennota, is nu in de wet Hof vastgelegd dat de RvS bij het advies over de Miljoenennota beoordeelt of de ontwerpbegroting voldoet aan de Europese begrotingsafspraken. De RvS beoordeelt dan bijvoorbeeld of de ontwerpbegroting voldoet aan de vereisten van de middellange termijndoelstelling (MTO) zoals het structurele EMU-saldo en de uitgavenregel. De RvS maakt bij deze beoordeling gebruik van de ramingen van het CPB. Het Nederlandse begrotingsbeleid kent een lange traditie met onafhankelijke ramingen en analyses van het CPB. Het CPB stelt bijvoorbeeld ramingen op van het (structurele) begrotingssaldo, de uitgavenregel en het schuldcriterium.

[16] Waar hieronder 'RvS' staat, dient 'de Afdeling advisering van de RvS' gelezen te worden.

Box – het ‘correctiemechanisme’
De RvS heeft ook een belangrijke rol wanneer sprake is van een significante afwijking in de preventieve arm van het SGP (conform verordening 473/2013, artikel 5, lid 2). In dat geval treedt, zoals vastgelegd in de wet Hof, een correctiemechanisme in werking. Er moeten dan adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende maatregelen worden genomen, om de geconstateerde afwijking te corrigeren. In de wet Hof is vastgelegd dat de RvS dan een beoordelende rol heeft bij het herstelplan dat gemaakt moet worden om terug te komen op het pad dat past binnen de bandbreedtes van de preventieve arm van het SGP. Aanvullend stelt de wet Hof dat als de Minister van Financiën, in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad, vaststelt dat het gevoerde trendmatig begrotingsbeleid niet in voldoende mate leidt tot het respecteren van de nationale en Europese gestelde normen, adequate uitgavenbeperkende of inkomstenverhogende maatregelen nodig zijn. In de praktijk kan dit betekenen dat Nederland al maatregelen neemt om weer aan de Europese afspraken te voldoen, nog voordat Nederland een aanbeveling van de bevoegde instelling van de EU ontvangt en het correctiemechanisme in werking treedt. De RvS kan bij de beoordeling van de Nederlandse overheidsfinanciën aan de Europese begrotingsregels ingaan op de vraag of naar het oordeel van de RvS sprake is van uitzonderlijke omstandigheden conform het SGP, die het benutten van de flexibiliteit in de Europese begrotingsregels rechtvaardigen

Door de beoordelende rol neer te leggen bij de RvS is sprake van een scheiding tussen de meer normatieve beoordeling enerzijds en het maken van onafhankelijke prognoses en analyses door het CPB anderzijds. De RvS duidt de nieuwe, beoordelende, rol als ‘onafhankelijk begrotingstoezicht’ (OBt), om zo een duidelijke verbijzondering te maken in aanvulling op de adviserende rol van de Afdeling advisering van de RvS. Bij de Miljoenennota 2015 heeft de RvS voor het eerst invulling gegeven aan het onafhankelijke begrotingstoezicht, door in het advies over de Miljoenennota een apart hoofdstuk te wijden aan de ontwerpbegroting in het licht van de Europese begrotingsregels.

Voor een adequate invulling van het onafhankelijke begrotingstoezicht is het van belang dat dit aansluit bij de belangrijkste momenten in de nationale begrotingscyclus. Daarom is met de RvS de afspraak gemaakt dat de RvS, naast het oordeel ten tijde van de Miljoenennota, ook in het voorjaar een oordeel uitbrengt. Immers een belangrijke hoeksteen van het Nederlandse trendmatige begrotingsbeleid is de integrale besluitvorming in het voorjaar. In het voorjaar beoordeelt de RvS met behulp van de cijfers in het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB of de voorziene budgettaire ontwikkeling in Nederland aan de Europese afspraken voldoet. Het oordeel is openbaar vóór de begrotingsbesluitvorming van het kabinet plaatsvindt en heeft daardoor maximale impact. De werkwijze om twee keer per jaar te beoordelen of de budgettaire ontwikkeling in lijn is met de Europese begrotingsafspraken. Afhankelijk van de ervaringen dit voorjaar, wordt bekeken hoe in de toekomst invulling wordt gegeven aan de werkafspraken met de RvS en het moment waarop de RvS in het voorjaar een oordeel uitbrengt.

Bijlage - Tabellen Stabiliteitsprogramma

Tabel 1a. Macro-economische vooruitzichten*

	ESA-code	2014 Niveau (€ miljard)	2014 mutatie-tempo	2015 mutatie-tempo	2016 mutatie-tempo	2017 mutatie-tempo	2018 mutatie-tempo
1. Reëel bbp	B1*g	654,5	0,8	1,7	1,8	1,6	1,6
2. Nominaal bbp (€ miljard)	B1*g	654,5	1,8	2,7	2,7	2,5	2,5
Componenten van het reële bbp							
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	293,4	0,1	1,5	1,7	0,1	0,1
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	170,8	-0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	119,8	2,3	3,4	3,9	2,6	2,6
6. Voorraadmutaties (?)	P.52+P.53	-0,3	-0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	544,5	4,0	4,6	4,8	5,1	5,1
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	473,6	3,8	4,9	5,3	4,5	4,5
Bijdragen aan reële bbp-groei							
9. Finale binnenlandse vraag		584,0	0,4	1,3	1,4	0,5	0,5
10. Voorraadmutaties (?)	P.52+P.53	-0,3	-0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	70,9	0,5	0,2	0,2	1,1	1,1

* Het CBS heeft na uitkomen van het CEP van het CPB nog nieuwe realisaties voor 2014 gepresenteerd voor een aantal macrocijfers, bbp-groei verbeterde o.a. naar 0,9%

Tabel 1b. Prijsontwikkelingen

	ESA-code	2014 niveau	2014 mutatie-tempo	2015 mutatie-tempo	2016 mutatie-tempo	2017 mutatie-tempo	2018 mutatie-tempo
1. Bbp-deflator		100	1,0	1,0	0,8	0,9	0,9
2. Particuliere consumptiedeflator		100	1,2	0,5	1,2	1,8	1,8
3. HICP		100	0,3	-0,1	0,9	1,5	1,5
4. Overheidsconsumptie-deflator		100	1,0	-0,5	1,7	1,5	1,5
5. Investeringsdeflator		100	-0,2	0,0	0,5	0,7	0,7
6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)		100	-1,8	-2,1	2,0	0,2	0,2
7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)		100	-2,3	-3,6	2,6	0,7	0,7

Tabel 1c. Arbeidsmarktontwikkelingen

	ESA-code	2014 niveau	2014 mutatie-tempo	2015 mutatie-tempo	2016 mutatie-tempo	2017 mutatie-tempo	2018 mutatie-tempo
1. Werkgelegenheid, personen (x 1000)		8678,0	-0,3	0,9	1,0	0,5	0,5
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren		6933,5	-0,4	0,8	0,9	0,2	0,2
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)		656,0	7,4	7,2	7,0	6,5	6,5
4. Arbeidsproductiviteit, personen		75,4	1,0	0,8	0,9	1,1	1,1
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		94,4	1,2	0,9	1,0	1,4	1,4
6. Loonsom van werknemers	D.1	329,4	1,6	1,1	3,1	1,6	1,6
7. Loonsom per werknemer (€)		38,0	2,4	0,5	2,3	1,3	1,3

Tabel 1d. Sectorale saldi

% bbp	ESA-code	2014	2015	2016	2017	2018
1. Netto kredietverlening/kredietneming ten opzichte van de rest van de wereld	B.9	9,6	10,0	9,5	10,9	10,9
waarvan:						
- Saldo goederen en diensten		10,8	11,6	11,3	12,3	12,3
- Saldo primaire inkomens en overdrachten		1,1	0,4	0,4	0,8	0,8
- Kapitaalrekening		-2,3	-2,0	-2,2	-2,2	-2,2
2. Spaarsaldo van de particuliere sector	B.9	12,4	11,7	10,6	11,5	11,5
3. EMU-saldo	EDP B.9	-2,3	-1,8	-1,2	-0,7	-0,7
4. Statistische discrepantie						

Tabel 2a Begrotingsvooruitzichten van de totale overheid

	ESA-code	2014	2014	2015	2016	2017	2018
		Niveau (mrd €)	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp
Netto financieringssaldo (EDP B.9) per overheidssector							
1. Totale overheid	S.13	-15,0	-2,3	-1,8	-1,2	-0,7	-0,7
2. Centrale overheid	S.1311	-7,1	-1,1	-1,4	-1,2	-0,7	-0,7
3. Deelstaten	S.1312						
4. Lokale overheid*	S.1313	-2,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
5. Sociale zekerheidsfondsen	S.1314	-5,8	-0,9	-0,1	0,3	0,3	0,3
Totale overheid (S13)							
6. Totale inkomsten	TR	290,4	44,3	43,8	44,0	43,8	43,8
7. Totale uitgaven	TE	305,4	46,6	45,6	45,2	44,5	44,5
8. EMU-saldo	EDP B.9	-15,0	-2,3	-1,8	-1,2	-0,7	-0,7
9. Rentelasten	EDP D.41	9,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
10. Primair saldo		-5,5	-0,8	-0,5	0,1	0,6	0,6
11. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		-0,9	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Enkele componenten van inkomsten							
12. Totaal aan belastingen (=12a+12b+12c)		147,6	22,5	23,0	22,9	23,1	23,1
12a. Belastingen op productie en invoerheffingen	D.2	75,2	11,5	11,2	11,2	n.b.	n.b.
12b. Huidige belastingen op inkomen, vermogen, etc.	D.5	71,0	10,8	11,6	11,5	n.b.	n.b.
12c. Kapitaalheffingen	D.91	1,5	0,2	0,2	0,2	n.b.	n.b.
13. Sociale lasten	D.61	101,7	15,5	14,6	15,1	n.b.	n.b.
14. Inkomen uit vermogen	D.4	9,0	1,4	1,2	1,0	n.b.	n.b.
15. Overige		32,0	4,9	5,0	4,8	n.b.	n.b.
16. Totale inkomsten (=6)	TR	290,4	44,3	43,8	44,0	43,8	43,8
Belastingdruk		247,8	37,9	37,6	38,1	38,2	38,2
Enkele componenten van uitgaven							
17. Loonsom van werknemers + intermediair verbruik	D.1+P.2	101,5	15,5	14,9	14,8	14,5	14,5
17a. Loonsom van werknemers	D.1	60,3	9,2	8,9	8,9	n.b.	n.b.
17b. Intermediair verbruik	P.2	41,2	6,3	6,0	5,9	n.b.	n.b.
18. Sociale uitkeringen		146,2	22,3	21,9	21,7	21,5	21,5
waarvan werkloosheidsuitkeringen		14,0	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0
19. Rentelasten (=9)	EDP D.41	9,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
20. Subsidies	D.3	7,8	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
21. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	23,8	3,6	3,5	3,4	3,3	3,3
22. Kapitaaloverdrachten		0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
23. Overige		16,2	2,5	2,7	2,8	2,6	2,6
24.Totale uitgaven (=7)	TE	305,4	46,6	45,6	45,2	44,5	44,5

* dit zijn provincies en gemeentes

Tabel 2b. Uitsplitsing van inkomsten

	2014	2014	2015	2016	2017	2018
	Niveau (mld. €)	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp
1. Totale inkomsten bij ongewijzigd beleid	290,4	44,3	43,8	44,0	43,8	43,8
2. Totale uitgaven bij ongewijzigd beleid	305,4	46,6	45,6	45,2	44,5	44,5

Tabel 2c. Bedragen die moeten worden uitgesloten van het uitgavenplafond

	2014	2014	2015	2016	2017	2018
	Niveau (mld. €)	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp
1. Uitgaven aan EU-programma's die volledig worden gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen	1,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2a. Werkloosheidsuitgaven*	14,0	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0
2b. Cyclische werkloosheidsuitgaven**	2,5	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1
3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen	8,0	1,2	-0,1	0,7	0,2	0,0
4. Stijging van de inkomsten gemandateerd bij wetgeving	-2,5	-0,4	-0,1	0,4	0,1	0,0

* Werkloosheidsuitgaven bestaan uit WW, bijstand zelfstandigen, uitvoeringskosten UVW, uitkeringslasten IOW, mobiliteitsbonus oudere uitkeringsgerechtigde en arbeidsgehandicapten, BUIG en ontvangsten UFO.

** Cyclische werkloosheidsuitgaven zijn werkloosheidsuitgaven die samenhangen met werkloosheid boven de evenwichtswerkloosheid (NAIRU).

Tabel 3. Uitgaven van de totale overheid naar functie (op basis van ongewijzigd beleid)

in procenten bbp	COFOG Code	2013*	2016**	2018**
1. Openbaar bestuur	1	5,1	4,7	4,7
2. Defensie	2	1,2	1,1	1,1
3. Openbare orde en veiligheid	3	2,0	1,9	1,9
4. Economische zaken	4	3,9	3,5	3,5
5. Milieubescherming	5	1,5	1,4	1,4
6. Huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen	6	0,5	0,5	0,5
7. Zorg	7	8,3	8,0	7,9
8. Recreatie, cultuur en religie	8	1,6	1,5	1,4
9. Onderwijs	9	5,5	5,5	5,4
10. Sociale zekerheid	10	17,2	17,1	16,8
11. Totale uitgaven	TE	46,8	45,2	44,5

*De cijfers voor 2013 zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek

**De cijfers voor 2016 en 2018 zijn technische extrapolaties van het Ministerie van Financiën op basis van ramingen van het CPB

Tabel 4. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid*

in procenten bbp	ESA-code	2014	2015	2016	2017	2018
1. Bruto schuld		68,8	68,8	67,8	67,0	66,1
2. Mutatie in bruto schuldquote		0,2	0,0	-1,0	-0,8	-0,9
3. Primair saldo		-0,8	-0,5	0,1	0,6	0,6
4. Rentelasten	EDP D.41	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
5. Stock/flow-aanpassing		-2,1	-1,8	-2,1	-1,5	-1,6
waarvan:						
- Kastransverschillen		0,3	0,0	0,2	0,3	0,2
- Netto toename van financiële activa		-1,0	-0,1	-0,5	0,0	0,0
waarvan:						
- Opbrengsten uit privatiseringen		..	..	..	..	..
Noemereffect		-1,3	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8
Impliciete rente op schuld		2,2	1,9	1,8	1,8	1,8
6. Liquide financiële activa (procenten bbp)		0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
7. Netto schuld (7=1-6)		68,4	68,4	67,4	66,7	65,8
8. Schuldaflossing (bestaande obligaties) sinds het einde van vorig jaar (mld. euro)		32,2	39,5	30,1	51,3	30,8
9. Percentage schuld in vreemde valuta		1,7	0,9	0,9	0,1	0,1
10. Gemiddelde looptijd		7,2**	7,3***			

* De cijfers op de regels 6 t/m 10 zijn afkomstig van het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën.

** Per 31 dec 2014

*** Per 28 feb 2015

Tabel 5. Conjuncturele ontwikkelingen

in procenten bbp	ESA-code	2014	2015	2016	2017	2018
1. Reële bbp-groei		0,8	1,7	1,8	1,6	1,6
2. EMU-saldo totale overheid	EDP B.9	-2,3	-1,8	-1,2	-0,7	-0,7
3. Rentelasten	EDP D.41	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
4. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potentiële bbp-groei		0,3	0,6	0,7	0,9	0,9
Bijdragen aan groei						
- Arbeid		0,0	0,2	0,2	0,0	0,0
- Kapitaal		0,2	0,3	0,4	0,3	0,3
- Totale factorproductiviteit		0,1	0,2	0,2	0,6	0,6
6. Output gap (EC-methode)		-3,1	-2,1	-1,0	-0,3	-0,3
7. Conjuncturele begrotingscomponent		-2,0	-1,3	-0,7	-0,2	-0,2
8. Voor de conjunctuur gecorrigeerd saldo (2-7)		-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
9. Voor de conjunctuur gecorrigeerd primair saldo (8+3)		1,1	0,8	0,7	0,7	0,7
10. Structureel saldo (8-4)		-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5

Tabel 6. Afwijking ten opzichte van Stabiliteitsprogramma 2014

in procenten bbp	ESA Code	2014	2015	2016	2017	2018
Reële bbp-groei						
Actualisatie april '14		0,8	1,2	1,6	1,6	
Huidige actualisatie		0,8	1,7	1,8	1,6	1,6
Verschil		0	0,5	0,2	0	
EMU-saldo	EDP B.9					
Actualisatie april '14		-2,9	-2,1	-1,9	-1,4	
Huidige actualisatie		-2,3	-1,8	-1,2	-0,7	-0,7
Verschil		0,6	0,3	0,7	0,7	
EMU-schuld						
Actualisatie april '14		74,6	74,7	74,1	73,2	
Huidige actualisatie		68,8	68,8	67,8	67,0	66,1
Verschil		-5,8	-5,9	-6,3	-6,2	

Tabel 7. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

in procenten bbp	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Totale uitgaven	48,2%	45,4%	47,0%	48,2%	47,5%	46,9%
waarvan:						
Leeftijdsgerelateerde uitgaven	20,8%	22,2%	23,8%	25,7%	25,3%	25,2%
Pensioenuitgaven	6,2%	7,0%	7,4%	8,1%	7,7%	7,5%
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7%	12,9%	12,9%	13,6%	13,2%	13,1%
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5%	5,1%	5,7%	6,4%	5,9%	5,6%
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7%	1,9%	1,7%	1,7%	1,8%	1,9%
Beroepspensioenen (overheid)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gezondheidszorg (cure)	5,9%	7,9%	8,6%	9,2%	9,1%	9,0%
Langdurige zorg (care)	3,5%	2,3%	2,7%	3,3%	3,6%	3,8%
Onderwijsuitgaven	5,1%	5,0%	5,0%	5,1%	5,0%	4,9%
Overige leeftijdsgerelateerde uitgaven	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Rente uitgaven	1,8%	1,7%	2,7%	2,2%	1,8%	1,3%
Totale inkomsten	43,2%	44,7%	46,5%	47,8%	47,6%	47,4%
waarvan: inkomen uit bezit	2,7%	1,7%	0,6%	0,4%	0,3%	0,3%
waarvan: pensioenbijdragen (of sociale premies)	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%
Reserves pensioenfondsen	138,8%	175,9%	187,6%	183,8%	171,0%	163,7%
waarvan: geconsolideerde publieke pensioenfondsreserves	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hervorming van het pensioensysteem						
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	4,8%	5,5%	6,9%	7,7%	6,7%	6,1%
Aannames						
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5%	0,8%	1,3%	1,4%	1,4%	1,5%
Reële bbp-groei	1,0%	1,5%	1,0%	1,5%	1,7%	1,5%
Participatiegraad (mannen) (15-64)	83,7%	85,5%	86,5%	87,3%	87,5%	87,8%
Participatiegraad (vrouwen) (15-64)	72,7%	76,0%	76,9%	78,1%	78,3%	78,6%
Totale participatiegraad (15-64)	78,2%	80,7%	81,7%	82,6%	82,9%	83,2%
Werkloosheidsgraad (20-64)	5,1%	6,7%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%
Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking	16,2%	20,8%	25,0%	27,3%	27,0%	27,2%

Tabel 7a. Voorwaardelijke verplichtingen*

in miljarden euro	**2014**
Totaal garanties	**197,1**
Waarvan o.a.	
Internationale garanties	**152,9**
European Financial Stability Facility (EFSF)	49,6
DNB-deelneming in kapitaal IMF	47,2
European Stability Mechanism (ESM)	35,4
European Investment Bank (EIB)	9,9
Wereldbank	3,9
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	2,8
Kredieten EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2,3
Garanties Regionale ontwikkelingsbanken	1,8
Nationale garanties	**38,6**
WAKO (kernongevallen)	14,0
Exportkredietverzekering (EKV)	13,4
DNB winstafdracht	5,7
Garantie SNS	3,6
Borgstelling MKB (BMKB)	1,9

*Alle garantieregelingen met een uitstaand risico groter dan 1 mld. euro zijn opgenomen. Dit overzicht is gemaakt door het Ministerie van Financiën en presenteert de stand ultimo 2014.

Tabel 8. Externe aannames

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	0,2	0,0	0,0	0,5	0,5
Langlopende rente (jaargemiddelde)	1,5	0,5	0,5	0,7	0,7
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1
Nominale effectieve wisselkoers*	0,7	-6,3	-0,1	0,0	0,0
Mondiale bbp-groei	3,2	3,4	3,6	n.b.	n.b.
Bbp-groei in de EU	0,9	1,4	1,8	1,6	1,6
Mondiale bbp-groei m.u.v. de EU	3,6	3,7	3,9	n.b.	n.b.
Relevante wereldhandel	2,4	4,3	4,9	6,2	6,2
Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU	2,1	4,2	5,3	n.b.	n.b.
Olieprijs (Brent, USD per vat)	99	53	62	64	64

* procentuele mutaties t.o.v. een mandje van concurrenten